

Corte di Giustizia (terza sezione), sentenza del 16 luglio 2015, causa C-653/13,  
*Commissione europea c. Italia* in [www.curia.eu](http://www.curia.eu)

(La “questione rifiuti” e le sentenze europee di condanna nei confronti dell’Italia)

di Angela Martone\*

SOMMARIO: 1. - Considerazioni introduttive; 2. - Fatti all’origine del contenzioso; 3. - La “doppia condanna” nei confronti dell’Italia; 4. - La “questione rifiuti” e la tutela dei diritti ad essa correlati.

1. - Come è noto, a partire dalla Dichiarazione di Stoccolma si afferma sul piano internazionale la stretta interazione tra ambiente e salute umana<sup>1</sup>, ripresa in ambito europeo dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, nella quale si stabilisce che la tutela dell’ambiente – pur non traducendosi in un espresso diritto individuale all’ambiente salubre incluso nel catalogo dei diritti garantiti dalla CEDU<sup>2</sup> – costituisce un «valore» oggettivo d’interesse generale per la società che giustifica limitazioni ad altri diritti riconosciuti e richiede interventi positivi da parte dello Stato<sup>3</sup>. L’ambiente viene, dunque, ad esser considerato quale mezzo per assicurare il rispetto dei diritti inviolabili dell’individuo: la qualità del primo verrà migliorata e protetta in funzione del miglior godimento dei secondi.

Tali obiettivi vengono ripresi nell’ordinamento europeo laddove il Trattato di Lisbona ribadisce l’importanza della tutela e del miglioramento della qualità dell’ambiente, nonché della promozione dell’obiettivo dello sviluppo sostenibile, come

---

\* Dottore di ricerca in “Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia”, indirizzo autonomo del Dottorato di ricerca in “Teoria delle Istituzioni nazionali e comunitarie tra federalismo e decentramento”, Università degli Studi di Salerno/Professore a contratto di *Diritto dell’Unione europea* presso l’Università degli Studi del Sannio.

<sup>1</sup> La Dichiarazione è adottata per *consensus* dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull’ambiente umano riunita a Stoccolma dal 5 al 16 giugno 1972. Cfr. S. Negri, *Environmental Protection, Sustainable Development and Global Health: Positioning Health in the Post-2015 Development Agenda*, in M. Fitzmaurice, S. Maljean-Dubois, Negri (curr.), *Environmental Protection and Sustainable Development from Rio to Rio+20*, Leiden 2014, 264-285; M. Castellaneta, *L’individuo e la protezione dell’ambiente nel diritto internazionale*, in *Riv. dir. int.* 4 (2000) 913-964; A.M. Del Vecchio, *Considerazioni sulla tutela dell’ambiente in dimensione internazionale ed in correlazione con la salute umana*, in *Rivista internazionale dei diritti dell’uomo* 2 (2001) 339-64.

<sup>2</sup> Cfr. *ex multis* A. Di Stasi, *The Normative Force of the Outcome Document “The Future We Want”: Brief Remarks*, in Fitzmaurice, Maljean-Dubois, Negri (curr.), *Environmental protection ...*, cit., 9-26; Fitzmaurice, *Global importance of Human Rights for Environmental Protection*, in *The Global Community YILJ* 1 (2009) 73-105; C. Pitea, *La protezione dell’ambiente e tutela dei diritti umani*, in A. Fodella, L. Pineschi (curr.), *La protezione dell’ambiente nel diritto Internazionale*, Torino 2010, 133-161; A. Saccucci, *La protezione dell’ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, in A. Caligiuri, G. Cataldi, N. Napoletano (curr.), *La tutela dei diritti umani in Europa*, Padova 2010, 493-531.

<sup>3</sup> Cfr. Corte EDU, 15/07/1980, *Arondele c. Regno Unito*, ric. n. 7889/77.

elementi fondanti dell'azione dell'Unione Europea (art. 191, 192 e 193 TFUE)<sup>4</sup>. Lo stesso art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea dispone che «un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile». In tal contesto, tra i numerosi atti adottati dall'Unione europea sulla base del VI Programma d'azione per l'ambiente<sup>5</sup> si annoverano la direttiva 2006/11/CE<sup>6</sup> e la direttiva 2008/98/CE<sup>7</sup>. Quest'ultima – sostituendo la precedente direttiva 2006/12/CE<sup>8</sup> – sottolinea nuovamente l'obiettivo di tutelare l'ambiente e la salute umana «attraverso la prevenzione degli effetti nefasti della produzione e della gestione dei rifiuti»<sup>9</sup>.

La stretta interrelazione ambiente-salute evidenzia, dunque, l'esigenza di un'efficace azione da parte degli Stati membri nell'attuazione delle disposizioni europee e la relativa responsabilità dello Stato italiano per i propri inadempimenti dinanzi alla Corte di giustizia riguardo all'annosa “questione rifiuti in Campania”. L'esame della pronuncia della Corte di Lussemburgo del 16 luglio 2015 (causa C-653/2013) sarà, dunque, l'oggetto del presente lavoro, il quale mira ad una breve disamina dell'ormai risalente “questione rifiuti in Campania” soprattutto in connessione con la sentenza di condanna della Corte di Strasburgo nel caso *Di Sarno c. Italia*<sup>10</sup> e dello stretto rapporto tra ambiente e salute umana. Quest'ultimo, in particolare, ha riportato alla cronaca recente le problematiche connesse alla produzione di prodotti agroalimentari destinati al consumo umano nei territori contaminati da sostanze nocive derivanti dallo smaltimento illecito dei rifiuti e, dunque, più in generale della connessione con le tematiche concernenti la sicurezza alimentare<sup>11</sup>.

2. - Il ricorso promosso dalla Commissione nei confronti dello Stato italiano ha origine dalla mancata esecuzione (*ex art. 260 TFUE*) della sentenza *Commissione c.*

<sup>4</sup> Cfr. M. Renna, *Ambiente e territorio nell'Ordinamento europeo*, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario* 3-4 (2009) 649s; M. Cecchetti, *La dimensione europea delle politiche ambientali: un “acquis” solo apparentemente scontato*, in *Federalismi.it* 16 (2012).

<sup>5</sup> Decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22/07/2002, in GUCE L240 del 10/09/2002. Il VI Programma d'azione per l'ambiente ha definito la politica ambientale per il decennio 2002-2012 e si è concentrato su quattro priorità: cambiamenti climatici; biodiversità; ambiente e salute; risorse naturali e rifiuti. Le misure relative a tali priorità sono state descritte in dettaglio in sette «strategie tematiche», incentrate su temi ambientali trasversali piuttosto che su specifici agenti inquinanti o attività economiche. Nel 2013 il Consiglio e il Parlamento hanno adottato il VII Programma d'azione per l'ambiente («Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta», 2013-2020). Esso fissa nove obiettivi prioritari, tra cui la protezione della natura, una maggiore resilienza ecologica, una crescita sostenibile, efficiente sotto il profilo delle risorse e a basse emissioni di carbonio nonché la lotta contro le minacce alla salute legate all'ambiente. Cfr. A. Vettori, *Un nuovo programma generale d'azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente* 2 (2014) 283s.

<sup>6</sup> Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15/02/2006, concernente “L'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose scaricate nell'ambiente idrico della Comunità”, in GUUE L 64 del 4/03/2006.

<sup>7</sup> Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19/11/2008, relativa ai rifiuti, in GUUE L 312/3, del 22/11/2008.

<sup>8</sup> Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5/04/2006, relativa ai rifiuti, in GUUE del L114, del 27/04/2006.

<sup>9</sup> Cfr. considerando n. 6 della Direttiva 2008/98/CE.

<sup>10</sup> Corte EDU, 10/01/2012, causa *Di Sarno e altri c. Italia*, ric. n. 30765/08. Cfr. A. Sironi, *La tutela della persona in conseguenza di danni all'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, in *Dir. um. e dir. internaz.* 5 (2011) 5-34.

<sup>11</sup> Cfr. Negri, *Food Safety and Global Health: An International Law Perspective*, in *Global Health Governance* 3 (2009) 1-26; A. Mahiou, F. Snyder (curr.), *La sécurité alimentaire, food security and food safety*, Leiden-Boston 2006.

*Italia*<sup>12</sup>, nella quale la Corte di Giustizia ha accertato gli inadempimenti dello Stato convenuto rispetto agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 4 e 5 della direttiva 2006/12/CE<sup>13</sup>. Di fatti, la Corte in detta pronuncia ha accolto il ricorso per inadempimento presentato dalla Commissione nei confronti della Repubblica italiana, non avendo quest'ultima «adottato, per la regione Campania, tutte le misure necessarie per assicurare che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza recare pregiudizio all'ambiente e, in particolare, per non aver creato una rete adeguata ed integrata di impianti di smaltimento».

A fronte delle informazioni fornite dallo Stato italiano in merito alle misure adottate per l'esecuzione della pronuncia di accertamento dell'infrazione, la Commissione il 30 settembre 2011 ha inviato allo stesso una lettera di messa in mora non ritenendo soddisfacente il piano di gestione dei rifiuti predisposto dalla regione Campania. Nell'aprile del 2012 è stata inviata alla Commissione la documentazione elaborata dalla regione Campania relativa alla bozza di programma attuativo per la gestione del periodo transitorio 2012-2016, nonché fino all'estate del 2013, le relazioni trimestrali sullo stato di esecuzione dello stesso. Malgrado ciò, a fronte del persistente problema strutturale nella gestione dei rifiuti nella regione Campania – già riscontrato nel primo ricorso – il 10 dicembre 2013 la Commissione presenta un nuovo ricorso finalizzato alla cd. doppia condanna (*ex art. 260 TFUE*).

Le motivazioni alla base dell'azione promossa rilevano, come accennato, la persistente incapacità strutturale della regione Campania nella gestione e nello smaltimento dei rifiuti così come stabilito nella precedente pronuncia. In essa, infatti, il giudice europeo aveva accolto le doglianze sostenute nei confronti dello Stato italiano dalla Commissione e, nello specifico, il mancato rispetto degli obiettivi prefissati negli artt. 4 e 5 della Direttiva 2006/12 concernenti la predisposizione di «una rete integrata e adeguata di impianti di smaltimento che tenga conto del contesto geografico e del criterio di prossimità» nonché, l'adozione delle misure atte a garantire una gestione dei rifiuti che non arrechi pregiudizi alla salute umana e all'ambiente.

Gli artt. 4 e 5 della direttiva sono stati recepiti nell'ordinamento italiano con il decreto legislativo del 3 aprile 2006, n. 152<sup>14</sup> optando per una gestione che individui «ambiti territoriali ottimali» quale parametro geografico di autosufficienza e di prossimità. In tal senso, la stessa Corte precisa che il disposto dell'art. 5 della direttiva non richiede una gestione nazionale né che il principio di autosufficienza espresso dal riformulato art. 16, n. 4 della direttiva 2008/98 comporti che ciascuno Stato membro debba possedere l'intera gamma di impianti di recupero al suo interno<sup>15</sup>, ma censura la mancata creazione di un sistema di gestione e di smaltimento dei rifiuti urbani in Campania; in essa tali processi non realizzandosi in impianti prossimi ai luoghi di produzione ma attraverso la spedizione degli stessi verso altre regioni o altri Stati membri, hanno condotto all'adozione di misure straordinarie *ad hoc* non riconducibili alle prescrizioni previste dall'art. 5 della direttiva europea e, tanto più, ad una situazione emergenziale dal punto di vista sanitario ed ambientale. Difatti, la scelta della base territoriale adeguata per conseguire l'autosufficienza in materia e del tutto rimessa alla discrezionalità degli Stati tenendo conto, tuttavia, nell'individuazione dei criteri di localizzazione dei siti di smaltimento della protezione della salute e dell'ambiente, nonché «della creazione di una rete che consenta lo smaltimento dei rifiuti in uno degli impianti appropriati più vicini». Quindi, detti criteri di localizzazione devono riguardare

---

<sup>12</sup> Corte UE, sez. IV, 4/03/2010, causa C-297/08.

<sup>13</sup> Gli articoli 4 e 5 della Direttiva 2006/12/CE sono stati ripresi, in sostanza, dagli articoli 13, 16 e 36 della direttiva 2008/98/CE.

<sup>14</sup> Contenente norme in materia ambientale, in GU n. 96 del 14/04/2006.

<sup>15</sup> Corte UE, 4/03/2010, cit., par. 55.

«la distanza di tali siti rispetto agli insediamenti in cui sono prodotti i rifiuti, il divieto di realizzare gli impianti in prossimità di zone vulnerabili e l'esistenza di infrastrutture adeguate per il trasporto dei rifiuti, quali il collegamento alle reti di trasporto»<sup>16</sup>.

Sulla base di tali considerazioni, la Corte accoglie le osservazioni della Commissione secondo le quali la scelta di organizzare i piani di gestione dei rifiuti su base regionale richiede che ogni regione debba adottare le misure adeguate per garantire la raccolta, il trattamento e lo smaltimento dei propri rifiuti e che questi vanno quindi smaltiti il più vicino possibile al luogo in cui vengono prodotti, per limitarne al massimo il trasporto in virtù del principio di correzione<sup>17</sup>. Di conseguenza – conclude la Corte – se una regione «non è dotata, in misura e per un periodo rilevante, di infrastrutture sufficienti a soddisfare le sue esigenze, si può dedurre che dette gravi carenze a livello regionale possono compromettere la rete nazionale di impianti di eliminazione dei rifiuti, privandola delle caratteristiche di integrazione ed adeguatezza richieste dalla direttiva 2006/12, che consenta allo Stato membro interessato di perseguire individualmente l'obiettivo di autosufficienza definito all'art. 5, n. 1»<sup>18</sup>. In tal senso, lo stesso ricorso a forme di cooperazione interregionale o fra Stati nella gestione e smaltimento dei rifiuti – seppur ammessa dall'art. 5 della direttiva 2006/12 – non ha consentito di rimediare al deficit strutturale presente nella regione Campania.

D'altro canto, la situazione emergenziale creatasi nella regione a causa della massa di rifiuti giacenti nelle strade, ha costituito un significativo degrado dell'ambiente e del paesaggio e una reale minaccia per la salute umana. Di fatti, l'accumulo dei rifiuti in strada ha determinato «la minaccia di una contaminazione del suolo e delle falde acquifere, il rilascio di sostanze inquinanti nell'atmosfera conseguente all'autocombustione dei rifiuti o degli incendi provocati dalla popolazione, con rischio per i prodotti agricoli e l'acqua potabile»<sup>19</sup>. Pertanto, nelle contestazioni sollevate dalla Commissione vi è il rilievo per il quale la situazione di disagio relativa al mancato stoccaggio dei rifiuti urbani nella regione abbia violato l'art. 4 n. 1 della direttiva 2006/12. In tal senso, la norma in questione pur non precisando il contenuto concreto delle misure atte ad assicurare che i rifiuti siano smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza recare pregiudizio all'ambiente, vincola gli Stati membri a tale obiettivo pur lasciando loro un potere discrezionale<sup>20</sup>. Tuttavia, il prolungarsi di una situazione di degrado ambientale, con rischi per la salute umana, accompagnato dall'inerzia delle autorità competenti è sintomatico della violazione del limite di discrezionalità conferito al singolo Stato<sup>21</sup>.

In tale contesto, le violazioni sollevate nei confronti dell'Italia non possono trovare giustificazione in motivi di forza maggiore richiamati nelle proprie memorie difensive in quanto ai fini dell'accertamento di una responsabilità *ex art. 258 TFUE* «è irrilevante che l'inadempimento risulti dalla volontà dello Stato membro al quale è addebitabile, dalla sua negligenza, oppure dalle difficoltà tecniche cui quest'ultimo abbia dovuto far fronte»<sup>22</sup>. Pertanto, fatti quali l'opposizione della popolazione all'installazione di discariche sul territorio dei loro comuni, l'esistenza di attività criminali nella regione nonché la mancata esecuzione da parte delle controparti contrattuali degli obblighi ad

<sup>16</sup> *Ibidem*, par. 65. Cfr. Corte UE, sez. VI, 1/04/2004, *Commune de Braine-le-Château e a.*, cause riunite C-53/02 e C-217/02, par. 34.

<sup>17</sup> Cfr. Corte UE, sez. IV, 17/03/1993, *Commissione c. Consiglio*, causa C-155/91, par. 13.

<sup>18</sup> Corte UE, 4/03/2010, cit., par. 68.

<sup>19</sup> Cfr. Corte UE, sez. III, 26/04/2007, *Commissione c. Italia*, causa C-135/05 e sez. VII, 24/05/2007, *Commissione c. Spagna*, causa C-361/05.

<sup>20</sup> Cfr. Corte UE, sez. IV, 9/11/1999, *Commissione c. Italia*, causa C-365/97, par. 67, e sez. I, 18/11/2004, *Commissione c. Grecia*, causa C-420/02, par. 21.

<sup>21</sup> *Ibidem*, par. 68s.

<sup>22</sup> Corte UE, sez. VI, 1/10/1998, *Commissione c. Spagna*, causa C-71/97, par. 15.

esse incombenti riguardanti la realizzazione di taluni impianti necessari alla regione, non possono essere eccepiti come difficoltà di attuazione nell'esecuzione di un atto europeo<sup>23</sup>. Alla luce di tutte tali considerazioni la Corte di Giustizia, con sentenza del 4 marzo 2010, accerta le violazioni contestate allo Stato italiano. Nel periodo successivo la questione rifiuti nella regione Campania risulterà, tuttavia, un caso irrisolto in cui l'accumulo di tonnellate di rifiuti nelle strade proseguirà fino all'agosto del 2011. A fronte della perdurante situazione emergenziale e del degrado ambientale la Commissione istruisce un nuovo contraddittorio con lo Stato italiano e il 10 dicembre 2013 ricorre alla Corte di Giustizia ritenendo che il problema strutturale sia persistente e lo Stato non abbia adottato tutte le misure che l'esecuzione della precedente sentenza richiedeva.

3. - Nell'ambito del giudizio di "doppia condanna" istaurato dalla Commissione dinanzi alla Corte di Giustizia per inadempimento della sentenza emessa *ex art. 258 TFUE*, il giudice europeo dichiara come il principio di autosufficienza sia stato violato dallo Stato italiano nella misura in cui le gravi carenze a livello regionale possono compromettere l'intera rete nazionale di impianti di smaltimento dei rifiuti. Inoltre, la Corte ricorda di aver accertato che numerose discariche ubicate nelle regioni italiane non sono ancora state adeguate alle disposizioni disciplinanti la gestione dei rifiuti e, pertanto, la mancata autosufficienza regionale della Campania non potrebbe essere compensata mediante trasferimenti interregionali di rifiuti<sup>24</sup>. La situazione è aggravata dal fatto che l'8% della produzione nazionale di rifiuti urbani è prodotta nella regione Campania, il che rende la peculiare "questione" idonea a compromettere seriamente la capacità dello Stato di perseguire l'autosufficienza nazionale. Ne discende che le difficoltà nello stoccaggio dei rifiuti accumulati determinano un alto rischio di inquinamento con possibili ripercussioni sulla salute umana. È, dunque, pacifico ritenere che la situazione italiana in cui «una parte assai rilevante delle capacità necessarie di trattamento in discarica non è stata ancora realizzata e nessun nuovo impianto di termovalorizzazione è stato costruito», sia particolarmente grave<sup>25</sup>. Nondimeno, i precedenti accertamenti compiuti dalla Corte di giustizia rilevano come sul territorio nazionale esista un numero considerevole di discariche abusive, alcune delle quali contenenti rifiuti pericolosi, il cui riassetto richiede misure strutturali di carattere generale e durevole atto a porre rimedio all'inadempimento generale<sup>26</sup>. Inoltre – ha precisato la Corte – il degrado ambientale risulta intrinseco alla mera presenza di rifiuti in discarica e la semplice chiusura della stessa o la copertura dei rifiuti non è sufficiente ad adempiere agli obblighi derivanti dalle disposizioni europee. Oltretutto, la presenza in discarica di rifiuti pericolosi senza che ne sia stata eseguita una catalogazione e identificazione esaustiva aggrava la situazione d'infrazione attribuibile allo Stato italiano<sup>27</sup>.

Le diverse procedure mosse dalle Istituzioni europee nei confronti dello Stato italiano rilevano l'inadeguatezza delle disposizioni nazionali e regionali adottate in attuazione delle direttive europee in materia di rifiuti<sup>28</sup>. A fronte dei numerosi strumenti

---

<sup>23</sup> Corte UE, 7/04/1992, *Commissione c. Grecia*, causa C-45/91, par. 20 e 21 e Grande Sez., 9/12/2008, *Commissione c. Francia*, causa C-121/07, par. 72.

<sup>24</sup> Corte UE, Grande Sez., 2/12/2014, *Commissione c. Italia*, C-196/13, par. 93.

<sup>25</sup> Corte UE, 16/07/2015, cit. par. 83.

<sup>26</sup> Corte UE, 2/12/2014, cit., par. 40.

<sup>27</sup> *Ibidem*, par. 67s.

<sup>28</sup> A livello nazionale la materia ambientale è disciplinata dal D. Lgs. 152 del 3/04/2006, in *G.U.* n. 88 del 14/04/2006, da ultimo modificato con il D.L. 92 del 4/07/2015 contenente misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l'esercizio d'impresa di stabilimenti industriali

normativi emanati nell'ordinamento europeo e all'obbligo di attuazione degli stessi negli Stati membri, si è assistito ad un'inefficienza dell'azione nazionale e locale diretta a prevenire e a correggere la perdurante "emergenza rifiuti". Tali eventi pongono in pericolo non solo la salute dei soggetti residenti nelle zone considerate a rischio, ma anche i consumatori diretti (o talvolta indiretti) dei prodotti agro-alimentari provenienti dai territori interessati dalle contaminazioni nocive.

Per tali motivi la Corte di Giustizia ritiene di dover applicare una sanzione pecuniaria nei confronti dello Stato italiano quale strumento atto a favorire un intervento efficace delle autorità nella risoluzione della "questioni rifiuti". Si accolgono, dunque, le richieste della Commissione alla condanna di una penalità di mora correlata alla dilatazione temporale dell'infrazione, su base giornaliera che tenga conto dello stato di avanzamento delle misure di esecuzione della sentenza del 4 marzo 2010. In via cumulativa, il giudice europeo applica una somma forfettaria tenendo conto sia del comportamento specifico dello Stato membro che delle caratteristiche dell'inadempimento constatato<sup>29</sup>. Ne consegue che la reiterazione di simili condotte da parte dello Stato italiano, in un settore specifico, costituisce un indicatore del fatto che sia necessario prevenire effettivamente il ripetersi di analoghe infrazioni attraverso l'azione di misure dissuasive come la condanna al pagamento di una somma forfettaria. Ciò, soprattutto, alla luce delle diverse cause in materia di rifiuti conclusesi dinanzi alla Corte con una constatazione di inadempimento da parte dello Stato italiano<sup>30</sup>.

4. - La condanna dell'Italia per la non corretta applicazione della legislazione sullo smaltimento dei rifiuti in relazione alla crisi del sistema campano e la successiva "doppia condanna" implicante pesanti sanzioni pecuniarie, hanno messo in evidenza anche a livello europeo l'estrema gravità delle condizioni sanitarie, ambientali, economiche e di legalità in cui versano alcune aree della regione. Inoltre, come contestato dalla Commissione nell'avvio di un'altra procedura d'infrazione contro l'Italia – anch'essa conclusasi con un accoglimento da parte della Corte – «in tutto il territorio italiano vi sono numerose discariche irregolari, per le quali le Autorità italiane non hanno eseguito le necessarie attività di ripristino e bonifica». Tali circostanze hanno già esposto il nostro Paese alla perdita dei contributi finanziari FESR per la gestione e lo smaltimento dei rifiuti, poiché è stato ritenuto che esso non abbia adottato tutte le misure necessarie per lo smaltimento dei rifiuti nella regione Campania<sup>31</sup>.

Alle responsabilità dell'Italia nei confronti dell'Unione europea si aggiunge ora quella accertata dalla Corte europea per violazione dei diritti garantiti nel catalogo della CEDU. A tal proposito, in concomitanza con l'avvio della fase pre-contenziosa da parte della Commissione per mancata esecuzione della prima sentenza del 4 marzo 2010, a causa delle medesime situazioni di degrado conseguenti dall'emergenza rifiuti nella regione Campania, la Corte europea veniva adita per la violazione del diritto ad un ambiente salubre (*ex art. 8 CEDU*) da alcuni residenti dell'area provinciale del capoluogo campano. Alla base delle doglianze contestate allo Stato italiano vi è la cattiva gestione della "crisi dei rifiuti" già accertata dalla Corte di Giustizia, la quale aveva rilevato «quanto la situazione di accumulo di rifiuti nelle strade esponesse a gravi rischi per la salute umana»<sup>32</sup>. I ricorrenti sostengono che «astenendosi dall'adottare le misure richieste per garantire il funzionamento del servizio pubblico di raccolta dei

---

di interesse strategico nazionale in GU n. 153 del 4/07/2015. Cfr. Cecchetti, *La disciplina giuridica della tutela ambientale come "diritto dell'ambiente"*, in *Federalismi.it* 25 (2006) 11s.

<sup>29</sup> Corte UE, Grande Sez., 13/05/2014, *Commissione c. Spagna*, causa C-184/11, par. 60.

<sup>30</sup> Corte UE, 2/12/2014, cit., par. 115.

<sup>31</sup> Tribunale UE, sez. I, 19/04/2013, *Italia c. Commissione*, cause riunite T-99/09 e T-308/09.

<sup>32</sup> Corte EDU, causa *Di Sarno e altri c. Italia*, cit., par. 52s.

rifiuti e applicando una politica legislativa e amministrativa inadeguata, lo Stato abbia gravemente leso l'ambiente e messo in pericolo la vita e la salute di tutta la popolazione locale»<sup>33</sup>. A tal proposito, la Corte europea afferma, da un lato che «i gravi danni ambientali possono incidere sul benessere delle persone e privarle del loro domicilio in modo da ledere la loro vita privata e familiare»<sup>34</sup>, dall'altro, l'obbligo degli Stati «in particolare nel caso di un'attività pericolosa, di mettere in atto una regolamentazione idonea alle specificità di detta attività, soprattutto a livello del rischio che potrebbe derivarne». Ne consegue, soprattutto alla luce delle stesse affermazioni dello Stato interessato che ammette «una gestione disastrosa del servizio di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti», la constatazione da parte del giudice di Strasburgo del fatto che «l'incapacità protratta delle autorità italiane ad assicurare una gestione dei rifiuti ha leso il diritto dei ricorrenti al rispetto della loro vita privata e del loro domicilio»<sup>35</sup>. In netta convergenza con le osservazioni espresse dalla Corte di Giustizia, la Corte europea ritiene non ammissibile le difese dello Stato italiano secondo le quali lo stato di crisi sia dovuto a cause di forza maggiore. Difatti, nella pronuncia *Di Sarno*, si sottolinea come tale stato consista in «una forza irresistibile o in un avvenimento imprevedibile, fuori dal controllo dello Stato, che rende materialmente impossibile agire in conformità dell'obbligo», evidentemente incompatibile con la “questione rifiuti” che ha coinvolto la regione Campania dal 1994 ad oggi.

Su tale situazione già molto precaria si è innestato l'allarme “terra dei fuochi”, rispetto al quale la Commissione europea ha sollecitato l'Italia ad adottare provvedimenti atti a prevenire i frequenti episodi di smaltimento illegale. Nel dicembre 2013 il Governo italiano ha adottato il d.l. 2013/136<sup>36</sup>, il quale – oltre ad introdurre il reato di combustione illecita di rifiuti – prevede l'identificazione e la verifica immediata di tutte le zone agricole nelle vicinanze dei siti ove è avvenuta tale combustione. Tale identificazione è stata resa nota con il decreto interministeriale del 13 marzo 2014, che ha vietato la commercializzazione dei prodotti dei terreni rientranti nelle classi a rischio per la salute umana in virtù della mappatura effettuata sui siti interessati. Il blocco della vendita dei prodotti ortofrutticoli dei terreni dei 51 siti classificati a rischio – così previsto a firma del Ministro dell'Ambiente, della Salute e dell'Agricoltura – indubbiamente incide ulteriormente su di un territorio già profondamente in difficoltà. Le incontrollate attività illegali dirette allo smaltimento illecito dei rifiuti e la perdurante emergenza rifiuti in Campania incidono negativamente su uno dei comparti economici maggiormente produttivi, quale il settore agroalimentare, arrecando danni ingenti, in termini di perdita economica e di credibilità sul mercato.

È del tutto evidente che gli interventi dovranno essere particolarmente incisivi e finalizzati a cercare di rimediare nel lungo periodo ad un complesso di problematiche esistenti e che riguardano l'intero territorio: dalla prevenzione nelle attività illegali di smaltimento dei rifiuti alla bonifica delle aree interessate, alla garanzia di prodotti alimentari la cui genuinità sia controllata e certificata secondo le normative vigenti, nonché, alla messa in sicurezza e alla bonifica dei siti di smaltimento dei rifiuti urbani. Nondimeno, su tali interventi pendono le pesanti condanne delle Corti europee a fronte di una condizione di inerzia dello Stato italiano nettamente incapace di fronteggiare una

---

<sup>33</sup> *Ibidem*, par. 94.

<sup>34</sup> Corte EDU, 09/12/1994, *López Ostra c. Spagna*, ric. n. 16798/80, par. 51 e del 19/02/1998, *Guerra e al. c. Italia*, ric. n. 14967/89, par. 60. Cfr. M. Arcari, *Tutela dell'ambiente e diritti dell'uomo. Il caso Lopez Ostra contro Spagna e la prassi di Commissione e Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente* 5 (1996) 745s.

<sup>35</sup> Corte EDU, causa *Di Sarno e altri c. Italia*, cit., par. 108s.

<sup>36</sup> Disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate, in GU n. 289 del 10/12/2013, successivamente convertito in L. 6 del 06/02/2014 in GU n. 32 del 08/02/2014.

crisi ventennale della gestione dei rifiuti in Campania che rischia di produrre a breve/medio termine effetti nefasti sulla salute e qualità di vita delle popolazioni locali.

In tale ottica, di particolare rilievo la condanna dell'Italia da parte della Corte europea la quale ha sottolineato la stretta relazione fra degrado ambientale e rispetto alla vita privata e familiare declinato nell'accezione di diritto a vivere in un ambiente salubre. Il mancato adempimento da parte dello Stato dei suoi obblighi "positivi" diretti a prevenire situazioni di rischio per la salute umana ha esposto l'intera area a condizioni di disagio ed insicurezza. Inoltre, la perdurante "crisi dei rifiuti" ha sottoposto il nostro Paese all'accertamento delle Corti europee, le quali hanno entrambe rigettato – come accennato – la tesi difensiva riconnessa a motivi di forza maggiore, sottolineando come la risoluzione di questioni interne allo Stato spetti a quest'ultimo quale rimozione degli ostacoli concernente la realizzazione degli obiettivi fissati in sede europea e a garanzia dei diritti tutelati in ambito CEDU.

Ne discende una grave e manifesta violazione da parte dello Stato delle disposizioni concernenti una corretta e sicura gestione dei rifiuti che, dato il deficit strutturale interno, può considerarsi una questione del tutto irrisolta idonea a dar vita a nuovi contenziosi dinanzi alle Corti europee.